

Raadsleden pamflet

• Onderzoeken BING

• Integriteitsbeleid werkt!

• Onverenigbare functies

• Preventieve aandacht

RAADSLEDEN EN INTEGRITEIT

Over zwart, wit en veel tinten grijs

Emile Kolthoff, *hoogleraar Criminologie OUNL en directeur bij BING*

Berry van 't Westeinde, *griffier Goirle*

Eric Willems, *raadsgriffier Maastricht*

'Een beetje integer bestaat niet'. Deze beroemde uitspraak van Ien Dales op het VNG-congres in 1992 wordt vaak geciteerd en van de juistheid van deze uitspraak is inmiddels iedereen wel overtuigd. Niet-integer gedrag, of het vermoeden dat niet integer wordt gehandeld, wordt steeds minder geaccepteerd.

De gevolgen voor personen en gemeenten die bij integriteitskwesaties zijn betrokken zijn enorm. Mensen raken beschadigd en verliezen hun functie. Gemeenten verliezen hun geloofwaardigheid bij burgers. Het kost vaak jaren om de ontstane schade weer te repareren. We schrijven deze tekst in een periode waarin de integriteitsschandalen je om de oren vliegen. Een wethouder treedt af in verband met een strafrechtelijk onderzoek naar hem wegens corruptie; een burgemeester legt zijn functie neer in verband met hetzelfde corruptieonderzoek. Een burgemeester verliest het vertrouwen van de raad in verband met onjuiste declaraties en een wethouder wordt beticht van belangenverstremgeling door het niet goed scheiden van de belangen.

Onderzoeken BING

Bij een inventarisatie van onderzoeken van BING over de periode 2006-2011 bij gemeenten bleken gemiddeld ruim acht integriteitsonderzoeken per jaar tegen bestuurders te zijn uitgevoerd. Van de in totaal 49 gevallen was vier keer de burgemeester het onderwerp van onderzoek, de overige gevallen betroffen wethouders en raadsleden waarbij de raadsleden licht in de meerderheid waren. In 27 van de 49 gevallen werd geconcludeerd dat de beschuldigingen terecht waren. In de overige gevallen was de beschuldiging onjuist of lag de zaak anders dan gesuggereerd in de melding.

Andere onderzoeksbureaus verstrekten geen informatie over aard en omvang van door hen onderzochte gevallen binnen het openbaar bestuur. In het jaarverslag van de Nationale Ombudsman wordt een enkel geval genoemd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 172, nr.2 (p21) en het aantal onderzoeken van de Rijksrecherche naar corruptie en fraude gepleegd door lokale bestuurders is blijkens de jaarverslagen op één hand te tellen.

'Nederland is een democratische rechtstaat. Dat begrip draagt uitdrukkelijk het element van integriteit in zich. Een overheid kan niet en rechtstaat zijn en niet integer. Een niet-integere overheid kan de rechtsorde niet handhaven. De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zónder dat vertrouwen

Integriteitsschandalen vliegen je om de oren

Die statistiek wordt op dit moment dus met een sneltrainvaart gevoerd en de actualiteit laat ook zien dat raadsleden een rol hebben als het gaat om de integriteit van collegelieden. Hier is immers hun controlerende taak in het geding en moeten zij zelf een oordeel uitspreken over het handelen en de gevolgen daarvan voor het vertrouwen.

Integere organisaties

Maar voor we de schijnwerper verder op het individuele raadslid richten, is het goed om de geciteerde uitspraak van mevrouw Dales nog eens nader te bekijken. Want het citaat is niet volledig, terwijl het wel een aantal handvatten voor de verdere discussie geeft. Dit is wat ze precies zei:

van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld.'

De minister doelde dus op de overheid als democratisch orgaan en niet op de individuele volksvertegenwoordiger of bestuurder. Niet-integere volksvertegenwoordigers kunnen de integriteit van de overheid of hun eigen bestuursorgaan wel degelijk aantasten en zelfs het orgaan door hun handelen niet-integer maken. Maar bij de individuele politicus ligt het toch minder zwart-wit. Daar komen we grijstinten in alle schakeringen tegen. Het is belangrijk dat te onderkennen. Het betekent namelijk dat context belangrijk wordt; dat we die moeten meewegen bij het beoordelen van

het gedrag van individuen. Het betekent ook dat integriteit te ontwikkelen is. Andersom kun je natuurlijk ook afglijden op het hellend vlak van integriteit en dan is de waarschuwing van mevrouw Dales nog immer actueel. Het gaat inderdaad om de democratie, het vertrouwen dat de politicus van de burger moet verdienen om te kunnen en mogen besturen en om de voorbeeldrol die hij of zij vervult bij het borgen van de rechtstaat.

Integriteitsbeleid werkt!

In 2011 verscheen een geheel herziene versie van de *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, waarin tevens een herziene model gedragscode is opgenomen (Heetman et al., 2011). Recent onderzoek laat zien dat het percentage gemeenten met een gedragscode inmiddels tot ongeveer 99 is gestegen en ook voor andere beleidsmaatregelen is het percentage aanmerkelijk gestegen (Van den Heuvel et al., 2010). Op papier lijkt het dus aardig op orde te zijn, ook al pleit onder andere Transparancy International voor meer openheid over bijvoorbeeld de financiering van politieke partijen en lobbyactiviteiten (Slingerland et al., 2012). Volgens de inventarisatie van Van den Heuvel et al. (2010, p. 77) maken gemeenten met name werk van het opstellen van regelingen en het maken van afspraken over het omgaan met wettelijke bepalingen over bijvoorbeeld stemonthouding.

Preventie werkt en misstappen vallen sneller op

Veel minder aandacht wordt besteed aan het onderwerp integriteit in trainingen en voorafgaand aan het aantreden van politieke ambtsdragers. Hoewel het fenomeen van de *integriteitstoets* of 'screening' bij de meeste respondenten in de inventarisatie van 2010 bekend is, geeft slechts een kleine 20 procent van de gemeenten aan dit instrument ook in te zetten bij het aanstellen van nieuwe wethouders. De veelheid aan gevallen die recent de aandacht trokken, kan het gevolg zijn van de sterk toegenomen aandacht voor integriteit van het bestuur. Preventie werkt en misstappen vallen niet alleen sneller op maar de wegen om ze aan te pakken raken steeds beter bekend.

Grenzen

Dat brengt ons bij de vraag of er niet een grens zit aan het beoordelen van de integriteit van de volksvertegenwoordiging? De Grondwet geeft in artikel 4 iedere Nederlander het recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te

kiezen en om tot lid van deze organen te worden verkozen, behalve door bij wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. De Gemeentewet en de Kieswet zijn heel terughoudend met het inperken van deze ruimte. De Kieswet geeft helder aan wie zich verkiesbaar mogen stellen; slechts de rechter kan bepalen of mensen het kiesrecht wordt ontnomen.

Onverenigbare functies

In de Gemeentewet wordt in artikel 13 een aantal functies genoemd en in artikel 15 een aantal handelingen dat onverenigbaar is met het lidmaatschap van de raad (zie voor een uitvoerige beschrijving van het wettelijk kader: Kolthoff, 2012).

In de Gemeentewet is vastgelegd welke functies in ieder geval onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad, respectievelijk met de functie van wethouder of burgemeester. Wie als bestuurder een functie gaat vervullen die daarmee onverenigbaar is, verliest zijn ambt.

In artikel 15, eerste lid, Gemeentewet wordt een aantal handelingen omschreven dat door een raadslid niet mag worden verricht, de zogenaamde *verboden handelingen*. Het artikel heeft als doel belangenvermenging te voorkomen en zuiverheid te schepjen in de verhouding tussen een raadslid en zijn gemeente. De artikelen 41c en 69 van de Gemeentewet verklaren artikel 15.1 van overeenkomstige toepassing op wet-

houders, respectievelijk de burgemeester. De gevolgen van het verrichten van verboden handelingen door een raadslid worden in de Kieswet geregeld. Een raadslid dat in strijd handelt met artikel 15 van de Gemeentewet kan door het college van burgemeester en wethouders worden geschorst. De raad kan, na de geschorste in de gelegenheid te hebben gesteld zich mondeling te verdedigen, hem van zijn lidmaatschap vervallen verklaren. In beide gevallen wordt het raadslid in de gelegenheid gesteld zich mondeling te verdedigen. Ook kan de belanghebbende tegen het raadsbesluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Meestemmen en meepraten

Daarnaast bevat de Gemeentewet in artikel 28 regels over het meestemmen van raadsleden. Dit is verboden als het om een aangelegenheid gaat die hem of haar rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij het raadslid als vertegenwoordiger is betrokken.



De rechtspraak rondom dit onderwerp is net als de samenleving in beweging. In een uitspraak van juni 2011 (uitspraak Loenen) heeft de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State een nieuwe stap gezet (IJN: BQ8863, Raad van State, 201007983/1/R2). De uitspraak borduurt verder op het Winsum-arrest van 2002 over de uitleg van artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht. In artikel 2:4, tweede lid, Awb staat: 'Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.'

Uitspraak Raad van State

Deze uitspraak kan nogal wat gaan betekenen voor de manier waarop met integriteitsvragen moet worden omgegaan. Het lijkt erop dat door deze uitspraak van de Raad van State de risico's voor gemeenteraden flink vergroot worden. Ook wanneer een stem niet doorslaggevend is, zou (de uitspraak doorinterpretierend) vernietiging kunnen volgen als er sprake is van (schijn van) belangenverstremgeling. De Raad van State suggereert zelfs (overweging 2.3.6) dat ook het deelnemen door een raadslid aan de beleidsvoorbereiding zelf al voldoende is om in strijd met de desbetreffende artikelen te handelen. De Afdeling stelt in haar arrest tevens dat een raadsmeerderheid op basis van art. 2:4 Awb er voor moet zorgdragen dat het desbetreffende raadslid zijn stem niet uitbrengt. Zorgt de raad daar niet voor, dan is de rechtsgeldigheid van het desbetreffende besluit daarmee twijfelachtig geworden, waardoor via de rechter kan worden geïntervenieerd in het politieke proces. Professor Elzinga stelt naar aanleiding daarvan op de website van Binnenlands Bestuur op 30 maart 2012 dat als een raadslid roept dat een ander raadslid een belang heeft, er dan dus een schijn van belangenverstremgeling is. De raadsmeerderheid zou dan meteen moeten besluiten dat betrokkene niet mag meestemmen. Doet de raadsmeerderheid dat niet, dan kunnen individuele raadsleden op basis

van de Awb via de Raad van State het desbetreffende besluit alsnog torpederen. Elzinga vraagt zich echter af of zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag een raadsmeerderheid wel kan besluiten tot stemonthouding. In de staatsrechtelijke context is er immers grote terughoudendheid om meerderheden te laten beslissen over de positie van individuele volksvertegenwoordigers. Die prudentie kenmerkt het systeem van Grondwet en Gemeentewet. Er is in algemene zin geen mogelijkheid om stemonthouding af te dwingen. De afdeling dendert daar in de woorden van Elzinga zonder al te veel scrupules overheen.

Persoonlijk belang

Maar waar ligt nu de grens? Mag een raadslid ergens in het politiek-bestuurlijke circuit zijn mening nog geven wanneer er ook een persoonlijk belang is? Is dat dan niet direct een vorm van beïnvloeden van de besluitvorming? Dat zou betekenen dat het raadslid ook tijdens fractievergaderingen uiterst terughoudend moet zijn om inbreng te leveren, indien hij persoonlijk bij de kwestie is betrokken.

Laat bij twijfel een ander het woord voeren

Het is van belang voor alle raadsleden om deze discussie te kennen en te volgen, gezien de risico's voor gemeentelijke besluitvorming. Maatschappelijk debat is ook wenselijk, omdat er veel dilemma's ontstaan. Een heldere richtlijn en mogelijk wetgeving waarin wordt geregeld wanneer de raad een raadslid mag uitsluiten van de besluitvorming zou hierbij zeer behulpzaam zijn. De regels staan immers op gespannen voet met de verplichting die de wet ook aan het raadslid oplegt om juist deel te nemen aan iedere stemming.

Maatschappelijk actief

Veel raadsleden zijn op vele niveaus maatschappelijk actief. Wat voor gevolgen heeft dat allemaal? De vraag die wordt opgeworpen is of mensen met bepaalde belangen of een bepaald verleden nog wel goed in het openbaar bestuur kunnen functioneren. In veel gemeenten ontstaan discussies over raadsleden die betrokken zijn bij verenigingen. Is de schijn van belangenverstrengeling in het geding wanneer deze maatschappelijk betrokken raadsleden meestemmen over het subsidiebeleid – ook als zij geen bestuurslid van de vereniging (meer) zijn?

Ook is het mogelijk dat een agrariër met veel voorkeurstemmen in de raad wordt

gekozen om voor de belangen van de landbouw op te komen. Maar mag hem dan het recht ontzegd worden om iets te vinden over het bestemmingsplan buitengebied, omdat hij daar met zijn bedrijf ook belangen heeft?

Wil je nog raadslid worden wanneer blijkt dat je als gedreven sportbestuurder niet meer mee kunt discussiëren over het gemeentelijke sportbeleid? Of als ondernemer over het detailhandelbeleid? Of als schooldirecteur over het onderwijsbeleid? Juist op die gebieden heb je passie en deskundigheid. Juist omdat je je daarvoor inzet, word je gekozen.

Een sluitend antwoord op deze vragen is niet te geven. Het is niet voor niets een grijs gebied. Een paar vuistregels zijn er wel.

Vuistregels

Een eerste handreiking betreft het begrip 'persoonlijk belang' uit het eerder aangehaalde artikel 28 van de Gemeentewet en in verband daarmee artikel 2:4 van de Awb. De bestuursrechter heeft in een arrest dit begrip behoorlijk breed uitgelegd: *'Het persoonlijke belang is ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het*

bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen.' Dat betekent dat er dus ook sprake kan zijn van een 'persoonlijk' belang als het gaat om een belang van een familielid, een vereniging waarmee je banden onderhoudt of een groep mensen die je vertegenwoordigt. In feite hebben we het hier over de zo snel uitgesproken belangenverstrengeling of de schijn daarvan. Gezien de vele nuances en verscheidenheid van verschijningsvormen waarin te ver gaande belangenverstrengeling zich kan manifesteren, is er geen volledig waterdichte omschrijving te geven.

Er is in ieder geval geen sprake van belangenverstrengeling als een raadslid op dezelfde wijze als andere burgers wordt bevoordeeld of benadeeld door wat de gemeente doet of nalaat. Evenals iedere andere burger is een raadslid of wethouder afnemer van gemeentelijke diensten, lid van of betrokken bij gesubsidieerde verenigingen en activiteiten, is hij wijkbewoner, belastingbetaler. Wel is er bijvoorbeeld sprake van belangenverstrengeling indien een collegelid (mee)beslist over een aanvraag voor een bouwvergunning of een andere vergunning van zichzelf of van iemand uit zijn directe omgeving.

Bijzonder belang

In de praktijk kun je misschien beter spreken van een bijzonder belang, in plaats van een persoonlijk belang, wat dan weer tegenover het algemeen belang staat. Een hulpmiddel om te bepalen of er sprake is van zo'n bijzonder belang is te kijken naar het 'bijzondere' van het belang. Hoeveel mensen zijn er bij betrokken en worden er mogelijk anderen benadeeld door het behartigen van het bijzondere belang? De voorzitter van een voetbalvereniging zal in het algemeen prima kunnen meebeslissen over de algemene subsidieverordening die de procentuele verhoging (of verlaging) van de subsidies aan alle sportclubs in de gemeente regelt. Als echter de incidentele subsidie voor de aanschaf van een kunstgrasveld voor zijn eigen vereniging aan de orde is, lijkt het verstandiger even niet mee te doen. Er zijn zelfs gemeenten waar men informeel heeft afgesproken om tijdens de zittingsperiode in de raad alle bestuursfuncties in verenigingen en gesubsidieerde stichtingen, in de gemeente neer te leggen. Een ander hulpmiddel is te kijken hoe 'dichtbij' het is. Het besluit over een verkeersmaatregel die uitsluitend van invloed is op het woongenot van jezelf als raadslid en van je buurman, zal eerder als persoonlijk belang kwalificeren dan als een hele wijk door de maatregel wordt beïnvloed.



Er zijn vele varianten in belangenverstrengeling.

Politieke achterban

Als politicus heb je natuurlijk ook een politieke achterban. Dat zou je ook een bijzonder belang kunnen noemen. Neem het volgende voorbeeld, dat ook een beetje de relativiteit van het vraagstuk laat zien:

In een gemeente worden plannen gesmeed om een nieuwe rondweg rond het dorp aan te leggen. Een actiegroep wordt gevormd en vindt veel weerklank bij de bevolking. Het actiegroep 'Rondweg Nee' doet onder dezelfde naam mee aan de gemeenteraadsverkiezingen en komt met twee zetels in de raad, die door twee bestuursleden van het comité worden bezet. Zouden deze twee raadsleden nu niet mee mogen stemmen als de aanleg van de rondweg in de raad aan de orde is? Voor ons luidt het antwoord onduidelijk dat we hier geen probleem in zien. Maar... misschien is het wel verstandig als de twee raadsleden hun bestuurslidmaatschap van het comité aan iemand anders overdragen.

Tinten grijs

Integriteit gaat niet over zwart of wit. Integriteit kent ook veel tinten grijs. En hoe meer we regelen, hoe meer nieuwe vragen er opspelen. Zo hebben veel gemeenten de modelgedragscode van de VNG vastgesteld. Daarin wordt onder andere bepaald dat een raadslid geen nevenfunctie vervult die een structureel risico vormt voor de invulling van de politieke functie. Maar wanneer is daarvan sprake? Zie ook de discussie hiervoor.

De scheidslijn tussen belangensamenloop en -verstremgeling is dun

Bij het codificeren ontstaan zo weer nieuwe kleurschakeringen waarbij er meer zwart (duidelijkheid over wat niet kan) komt, maar ook weer nieuw grijs. En daar zit een risico. Want meer zwart sluit mensen uit om betrokken te zijn bij het raadswerk. En in de grijze gebieden komt snel de schijn van belangenverstremgeling kijken. Die schijn kan nu mogelijk leiden tot vernietiging van besluiten. De schijn kan ook tot discussies leiden waarbij, als deze niet goed worden gevoerd, afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen in bestuurders en daarmee aan ons democratisch bestel.

Preventieve aandacht

De gemeente Maastricht voerde het instrument integriteitadvies in 2008 preventief uit om naast haar wethouders, ook haar individuele raadsleden te adviseren op gebieden waar zij mogelijk kwetsbaar waren. De raadsleden verstrekten op vrijwillige basis informatie aan adviseurs van BING die, op basis van deze informatie en de informatie verkregen uit open bronnen, een advies gaf aan het individuele raadslid



Operatie Schoon Schip in Noord-Holland.

over mogelijke risico's die waren gevonden en hoe het raadslid daarmee om kon gaan. Opvallend daarbij is dat veel gemeenten nog steeds werken met de eerste modelcode uit 2003 en deze nooit hebben bijgesteld, terwijl de (vierde) versie in de handreiking uit 2011 toch behoorlijk is herzien. Een ander opmerkelijk feit is dat een aantal gemeenten het eerste deel van de code dat bestaat uit de zogenaamde 'kernbegrippen integriteit' bewust heeft wegge laten uit hun eigen code. In de praktijk blijken deze kernbegrippen prachtig mate-

riaal voor een gerichte discussie over integriteit in de raad te zijn en kunnen ze dienen als toetssteen bij het verrichten van onderzoeken naar misstanden. Volgens de modelcode zelf zijn de kernbegrippen de toetssteen voor de daarop volgende gedragsafspraken.

Periodiek onderhoud

Veel gemeenten denken ook dat ze er zijn als het eenmaal (op papier) is geregeld. Voor een goede borging blijft periodiek onderhoud echter noodzakelijk. Niet alleen de code moet regelmatig tegen het licht worden gehouden, maar ook bijvoorbeeld de inventarisatie van nevenfuncties van politieke ambtsdragers. Hoewel deze een actieve meldingsplicht hebben (ook voor het neerleggen van nevenfuncties), kan het helemaal geen kwaad als de griffier eens per halfjaar een lijstje met opgegeven nevenfuncties rond laat gaan met de vraag of dit nog actueel is. Ten slotte: Bespreek dilemma's. Binnen de fractie, met de griffier, met de voorzitter van de raad of met het landelijk partijbureau. Maak je eigen positie manifest in het

debat. Geef zo nodig aan dat je een band hebt met die bepaalde vereniging, maar dat je alle belangen uitvoerig hebt besproken en dat je hier voor het algemeen belang staat. Voor jezelf zijn vragen belangrijk als: ga ik mee met mijn fractie-standpunt of heb ik een afwijkende mening? Is er consensus in de raad of is het een dubbeltje op zijn kant? En bij twijfel? Laat een ander het woord voeren, ook al is het jouw portefeuille. Raadslid is een ingewikkelde functie en ondanks allerlei handreikingen blijf je altijd zelf verantwoordelijk voor je eigen gedrag.

Conclusie

Duidelijk is dat het bewustzijn voor integriteit en integriteitsissues de laatste jaren enorm is toegenomen en dat er veel vaker en openlijker over wordt gesproken. Afgezien van een relatief gering aantal schendingen in de sfeer van corruptie en fraude gaat het in het openbaar bestuur vooral om belangenverstremgeling. Niet zo gek als je ziet hoe dun de scheidslijn is tussen belangensamenloop - waar iedereen in zijn dagelijks leven mee te maken heeft - en belangenverstremgeling. Vaak kunnen afdoende maatregelen worden genomen om overtreding van regelgeving te voorkomen, zoals het niet meedoen aan beraadslagingen en stemmingen en de verschillende belangen open bespreken. De uitdaging voor het lokale bestuur zit in het op de agenda houden van het onderwerp, juist in de huidige tijd van economische crisis en bezuiniging toch blijven investeren in de publieke waarden en daarmee de integriteit van het openbaar bestuur bij dilemma's voorrang geven.

Literatuur

- Dales, C.J. 1994. Om de integriteit van het openbaar bestuur. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*, pp.7-13. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Heetman, G.J.J.J., Van Wayenburg, L.A.C.M., Gijjt, A., en H.A.M. de Wit (Red.). (2011). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*. Den Haag: Gezamenlijke publicatie van de VNG, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Van der Wal, Z., en K. Steenbergen. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kolthoff, E., 2012. Integriteit in de praktijk van het lokaal bestuur. In J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (Eds.), *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland, H.17*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Slingerland, W. (2012) *National Integrity Systems: Netherlands*. The Hague: Transparency International Netherlands.